

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:RVS:2019:644

Bleumink, Bjorn; de Graaf, K. J.

Published in:
Milieu en Recht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bleumink, B., & de Graaf, K. J. (2019). Case note: ECLI:NL:RVS:2019:644. M en R 2019/76. Casenote over: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 27/02/2019, ECLI:NL:RVS:2019:644 (Omgevingsvergunning milieu en endotoxinen). *Milieu en Recht*, 2019(7), 497-503.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

van zorgplichten. Enerzijds omdat ik in de rechtszaal weinig discussies daarover heb hoeven te voeren en anderzijds omdat ik denk dat het een functie heeft in die gevallen die niet zijn voorzien en het duidelijk is dat dat soort situaties wel moeten worden aangepakt. Het is nu eenmaal niet mogelijk om alles vooraf dicht te regelen. Ik denk dat de situatie waarover dit arrest gaat daar een goed voorbeeld van is. Asbestzaken worden naast de specifieke bepalingen, zoals die uit het Asbestverwijderingsbesluit 2005, vervolgd op grond van de zorgplichtbepaling in het hoofdstuk Afvalstoffen (art. 10.1 Wm) en bodemverontreinigingszaken op grond van art. 13 Wbb. Wat dat betreft weet de strafrechtpraktijk zich daarmee prima te redden. De minister beoogt met de Omgevingswet deregulering, maar ook zij wil natuurlijk voorkomen dat duidelijke misstanden niet kunnen worden aangepakt door het ontbreken van regelgeving. In dat soort gevallen kan prima gehandhaafd worden op grond van zorgplichten. Het helpt om hoofd- van bijzaken te scheiden en daarmee de (blijvende) beperkte handhavingscapaciteit efficiënter in te zetten. En mocht de wetgever doorschieten in het streven naar deregulering door zorgplichten, dan hebben we altijd nog de Hoge Raad die een signaal richting de wetgever kan afgeven. De cirkel is rond.

Annemiek Tubbing

M en R 2019/76

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
27 februari 2019, nr. 201709585/1/A1
(Kramer, Van Heijningen, Minderhoud)
m.nt. B.A.H. Bleumink¹ en K.J. de Graaf

(art. 2.1, lid 1, aanhef en onder e Wabo, art. 2.14 Wabo)

ECLI:NL:RVS:2019:644

Voortzetting jurisprudentielijn Horst aan de Maas (ABRVs 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395). Geen wettelijk kader voor endotoxinen. Bevoegd gezag heeft beoordelingsruimte bij bepalen of en zo ja welke maatregelen bij endotoxinen nodig zijn in het belang van de bescherming van het milieu. Voorzorgsbeginsel staat hieraan niet in de weg.

[...] zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, bestaat zowel wat betreft de voor blootstelling aan endotoxinen te hanteren advieswaarde als de wijze waarop kan worden berekend welke concentratie endotoxinen zal worden veroorzaakt door een veehouderij, in ieder geval thans nog een aanzienlijk aantal vragen waarvoor verder wetenschappelijk onderzoek is vereist. De conclusies van het advies van de StAB, waar [appellant]

¹ Mr. B.A.H. (Bjorn) Bleumink is werkzaam als beleidsadviseur VTH bij de gemeente Almere. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

naar verwijst, nemen deze vragen niet weg, reeds omdat die zijn gebaseerd op het hierboven besproken endotoxinerapport. Het college heeft zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het bij de huidige wetenschappelijke stand van zaken niet hoeft te onderzoeken of wordt voldaan aan de advieswaarde voor endotoxinen van 30 EU/m³. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat wat endotoxinen betreft er niet, zoals bijvoorbeeld wel bij geur is gebeurd, met een eenduidige wettelijke regeling is bepaald op welke wijze bestuursorganen de mogelijke gevolgen van de emissie van endotoxinen bij veehouderijen in hun besluitvorming moeten betrekken. Het is aan het college om bij het besluit over vergunningverlening te bepalen of en zo ja, welke maatregelen bij endotoxinen in het belang van de bescherming van het milieu nodig zijn. Bij die bepaling heeft het college beoordelingsruimte.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Ospel, gemeente Nederweert,
tegen de uitspraak van de rechtbank Lim[appellant] van
1 november 2017 in zaak nr. 17/799 in het geding tussen:
[appellant]
en
het college van burgemeester en wethouders van Nederweert.

Procesverloop

Bij besluit van 30 januari 2017 heeft het college aan [belanghebbende] omgevingsvergunning eerste fase verleend voor het oprichten, veranderen, of veranderen van de werking van een pluimveehouderij op het perceel [locatie] te Ospel (hierna: het perceel).

Bij uitspraak van 1 november 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 juli 2018, waar [appellant], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door H.H. Laveaux en ing. T.G.W. Kierkels zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door [persoon], als partij gehoord.

Overwegingen

1. Op 10 september 2009 heeft het college aan [belanghebbende] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm) verleend voor een vleeskuikenhouderij op het perceel. Binnen de inrichting mogen in 6 stallen in totaal 177.100 vleeskuikens worden gehouden. Deze vergunning wordt krachtens artikel 1.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aangemerkt als een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

Op 30 januari 2017 heeft het college aan [belanghebbende] een omgevingsvergunning eerste fase verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De aanvraag voorziet in een aanpassing van de bestaande vleeskuikenhouderij door de sloop van twee bestaande stallen 4 en 5 met 35.000 dieren en de nieuwbouw van een nieuwe, grotere stal 5 met 67.000 dieren. Deze nieuwe stal wordt voorzien van lengteventilatoren en een warmtewisselaar. Twee bestaande stallen 6 en 7 worden eveneens voorzien van een warmtewisselaar en van stuwbakken waarmee de uittrekkende ventilatielucht uit de achtergevels omhoog wordt gestuwd.

Na de beoogde uitbreiding neemt in de inrichting het aantal vleeskuikens toe van 177.100 naar 210.600.

Geluid

2. Bij de beoordeling van de geluidbelasting vanwege het in werking zijn van de inrichting heeft het college de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Handreiking) gehanteerd. In hoofdstuk 4 van de Handreiking wordt voor bestaande inrichtingen aanbevolen om de geluidbelasting vanwege de inrichting te toetsen aan de richtwaarden van tabel 4. In deze tabel staan drie typering van de aard van de woonomgeving, te weten "landelijke omgeving", "rustige woonwijk, weinig verkeer" en "woonwijk in de stad", met daarbij horende richtwaarden. Overschrijding van de richtwaarden is mogelijk tot het referentieniveau van het omgevingsgeluid.

Het college heeft bij het vaststellen van de grenswaarden van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau aansluiting gezocht bij de richtwaarden die de Handreiking aanbeveelt voor het type "rustige woonwijk, weinig verkeer". Daarbij behoren de richtwaarden 45, 40 en 35 dB(A) voor respectievelijk dag, avond en nacht.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de aan de vergunning verbonden geluidgrenswaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ontoereikend zijn.

Hiertoe voert hij aan dat het college voor de woonomgeving ten onrechte de gebiedstypering "rustige woonwijk, weinig verkeer" als bedoeld in de Handreiking heeft gehanteerd. Volgens [appellant] valt de omgeving van de inrichting te typeren als "landelijke omgeving".

[appellant] verwijst in zijn betoog naar de volgende uitspraken van de Afdeling: ECLI:NL:RVS:2008:BF7217, ECLI:NL:RVS:2008:BF8978, ECLI:NL:RVS:2008:BF8979, ECLI:NL:RVS:2004:AO5786 en 199903222/1.

3.1. Artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) luidt:

"In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- langtijdgemiddeld beoordelingsniveau: (LAr,LT) het gemiddelde van de afwisselende niveaus van het ter

plaatsse optredende geluid, gemeten in een bepaalde periode en vastgesteld en beoordeeld overeenkomstig de Handleiding meten en rekenen industrielawaai;"

In de Handleiding meten en rekenen en industrielawaai wordt voor de akoestische beschrijving van een gebied verwezen naar de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening.

3.2. Bij besluit van 30 januari 2017 heeft het college in plaats van het bepaalde in artikel 2.17, vijfde lid, aanhef en onder e, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) de volgende maatwerkvoorschriften voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau vastgesteld: 45 dB(A) van 07.00 tot 19.00 uur, 40 dB(A) van 19.00 tot 23.00 uur en 35 dB(A) van 23.00 tot 07.00 uur. Bij het vaststellen van deze maatwerkvoorschriften is het college uitgegaan van de aanbevolen richtlijnen die horen bij de gebiedstypering "rustige woonwijk, weinig verkeer" als bedoeld in de Handreiking.

3.3. De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat het college voor het vaststellen van deze maatwerkvoorschriften terecht is uitgegaan van de richtlijnen die behoren bij "rustige woonwijk, weinig verkeer" als bedoeld in de Handreiking.

Daarbij is van belang dat het college ter zitting aan de hand van luchtfoto's heeft toegelicht dat in de directe omgeving van de inrichting diverse woningen en agrarische en niet-agrarische bedrijven zijn gelegen. Aldus heeft het college voldoende aannemelijk gemaakt dat de omgeving van de inrichting akoestisch gezien het beste valt te vergelijken met een rustige woonwijk met weinig verkeer en niet met een "landelijke omgeving".

De uitspraken waarnaar [appellant] heeft verwezen hebben betrekking op situaties waarin het bevoegd gezag was uitgegaan van een onjuiste gebiedstypering, dan wel op situaties waarbij het bevoegd gezag in afwijking van de bij een gebiedstypering behorende richtwaarden, maatwerkvoorschriften had vastgesteld voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau. Omdat deze situaties zich in dit geval niet voordoen, kunnen deze uitspraken hem niet baten.

Het betoog faalt.

Geur

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat ten gevolge van de verleende vergunning de bij zijn woning geldende geurnorm van 10 Ou/m³ zal worden overschreden.

[appellant] voert daartoe aan dat in de aangevraagde situatie voor stal 5 maximale uitreesnelheden kunnen optreden van ongeveer 20 m/s, hetgeen niet reëel is. Volgens [appellant] is het onwaarschijnlijk dat de ventilatoren kunnen werken bij deze druk. Daarom is volgens [appellant] bij stal 5 van een te hoge gemiddelde uitreesnelheid uitgegaan en zou bij deze stal van een lagere gemiddelde uitreesnelheid uitgegaan moeten worden waardoor meer geur bij de woning van eiser zal optreden.

Verder voert [appellant] ten aanzien van stallen 8 en 9 aan dat de ventilatoren in de warmtewisselaar niet cascade zijn geschakeld. Hierdoor is volgens [appellant] niet gegarandeerd dat de beoogde uittreesnelheid van 7,2 m/s altijd gehaald zal worden. Volgens [appellant] wordt hierdoor van een te hoge gemiddelde uittreesnelheid uitgegaan en is de geurverspreiding onderschat. [appellant] verwijst bij zijn betoog naar de door De Roever Omgevingsadvies opgestelde "Adviesmemo" van 29 maart 2017.

4.1. Artikel 2, eerste lid, van de Wet geurhinder luidt:

"Bij een beslissing inzake de omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een veehouderij betreft het bevoegd gezag de geurhinder door de geurbelasting vanwege tot veehouderijen behorende dierenverblijven uitsluitend op de wijze als aangegeven bij of krachtens de artikelen 3 tot met 9."

Artikel 6, eerste lid, luidt:

"Bij gemeentelijke verordening kan worden bepaald dat binnen een deel van het grondgebied van de gemeente een andere waarde van toepassing is dan de desbetreffende waarde, genoemd in artikel 3, eerste lid (...)"

4.2. De gemeenteraad van Nederweert heeft op 7 mei 2013 een verordening als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet geurhinder vastgesteld. Op grond van deze verordening geldt in het gebied, waarbinnen de inrichting en woning van [appellant] zich bevinden, een norm van 10 Ou/m³. Gelet op artikel 10, aanhef en onder a, van de Wet geurhinder gelezen in verbinding met artikel 2, eerste lid, van de Regeling geurhinder en veehouderij, wordt de geurbelasting van een veehouderij berekend met inachtneming van het verspreidingsmodel V-stacks vergunning 2010.

Bij het verspreidingsmodel V-Stacks vergunning 2010 behoort de "Gebruikershandleiding V-stacks vergunning" (hierna: de Gebruikershandleiding). In paragraaf 3.8 van de Gebruikershandleiding zijn voor de uittreesnelheid standaardwaarden gegeven voor de berekening van de geurbelasting. Daarbij is een uittreesnelheid van 4,0 m/s bij een verticale uitstroming en een uittreesnelheid van 0,4 m/s bij een horizontale uitstroming als standaardwaarde vermeld. In paragraaf 3.8.4 is vermeld dat bij centrale emissiepunten met een vrije en omhooggerichte uitstroming de uittreesnelheid wordt berekend. Volgens de Gebruikershandleiding blijkt namelijk in de praktijk dat in geval van een centraal emissiepunt veel variatie mogelijk is, zodat hiervoor geen standaardwaarde is vastgesteld.

4.3. [appellant] betoogt tevergeefs dat het niet realistisch is dat in de aangevraagde situatie voor stal 5 maximale uittreesnelheden kunnen optreden van ongeveer 20 m/s. De rechtbank heeft terecht vastgesteld dat, wanneer er gerekend wordt zoals de Gebruikershandleiding dat voorschrijft, in V-Stacks de maximale uittreesnelheden in dit geval niet van belang zijn, maar de (vaste of berekende) gemiddelde uittreesnelheid moet worden ingevoerd om de geurbelasting te bepalen. De geurbelasting van de inrichting is dan

ook berekend zoals dat in de toepasselijke regelgeving is bepaald. Voor zover zich in de praktijk maximale uittreesnelheden voordoen van ongeveer 20 m/s, zoals [appellant] stelt, noemt de Gebruikershandleiding deze snelheden weliswaar zeer hoog, maar niet onwaarschijnlijk hoog. Hieruit blijkt derhalve niet dat het onwaarschijnlijk is dat de ventilatoren kunnen werken bij deze druk.

4.4. Verder betoogt [appellant] tevergeefs dat ten aanzien van stallen 8 en 9 van een lagere uittreesnelheid dan 7,2 m/s moet worden uitgegaan omdat de ventilatoren in de warmtewisselaar niet cascade geschakeld zijn.

Volgens het overzicht uitgangspunten berekeningen V25042016 dat als bijlage 7 deel uitmaakt van de bij besluit van 30 juni 2017 verleende vergunning, zijn de ventilatoren van de stallen 8 en 9, waaronder de ventilatoren in de warmtewisselaar, cascade geschakeld. Voorts is in die bijlage vermeld dat een minimale luchtsnelheid van 7,2 m/s altijd gegarandeerd is. Het betoog van [appellant] kan daarom niet leiden tot het ermee door hem beoogde doel.

Voorts betoogt [appellant] tevergeefs dat indien één ventilator wordt uitgeschakeld dit tot meer uitstoot leidt. [belanghebbende] heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat als één van de ventilatoren wordt uitgeschakeld, dit uitsluitend gebeurt bij stallen met daarin kuikens van 2 gram die geen geur produceren. Naar het oordeel van de Afdeling leidt het eventueel uitschakelen van één ventilator daarom niet tot meer uitstoot van geur.

Volksgesondheid

5. [appellant] betoogt dat, gezien de afstand van 180 meter van eisers woning tot de inrichting, moet worden gevreesd voor een overschrijding van de gezondheidkundige advieswaarde voor endotoxinen (bacterieresten) van 30 EU/m³. Daartoe wijst [appellant] op de conclusies van het door Wageningen University & Research opgestelde rapport "Emissies van endotoxinen uit de veehouderij: emissiemetingen en verspreidingsmodellering" van juni 2016 (hierna: het endotoxinerapport).

Volgens [appellant] zijn er voldoende wetenschappelijke inzichten die aannemelijk maken dat er voor hem zodanige nadelige gevolgen zullen optreden dat daar bij de vergunningverlening rekening mee had moeten worden gehouden in verband met het voorzorgsbeginsel.

Volgens [appellant] had het college nader onderzoek moeten doen en de vergunning moeten weigeren, althans niet zonder nadere voorschriften mogen verlenen. [appellant] verwijst bij zijn betoog naar een advies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) dat in een andere procedure is uitgebracht in het kader van de verlening van een omgevingsvergunning voor een varkenshouderij. De conclusies van dit advies zijn gebaseerd op het endotoxinerapport.

5.1. Het college heeft in het besluit van 30 januari 2017 niet onderzocht of de hiervoor genoemde gezondheidkundige advieswaarde voor endotoxinen (bacterieresten) van 30 EU/m³ wordt overschreden.

Volgens het college hoeft voor gezondheidsrisico's niet te worden gevreesd, omdat uit de uitgevoerde geur- en fijn-

stofberekeningen, behorend bij de aanvraag, blijkt dat aan de daarvoor geldende wettelijke normen wordt voldaan. Daarbij wijst het college erop dat sprake is van een afname van ammoniak- en fijnstofemissie op bedrijfsniveau. Verder blijkt volgens het college uit de conclusies van het RIVM rapport van 5 juli 2016 “Veehouderij en Gezondheid Omwonenden” dat oorzakelijke verbanden tussen fijnstof/endotoxinen en gezondheidsklachten niet zijn aangetoond. Volgens het college lopen daarom vervolgonderzoeken en ontbreekt vooralsnog een wettelijk toetsingskader.

5.2. De door [appellant] genoemde advieswaarde van 30 EU/m³ is afkomstig uit het rapport “Gezondheidsrisico’s rond veehouderijen” van de Gezondheidsraad van 30 november 2012, waarmee aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretarissen van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu, advies is uitgebracht. In het endotoxinerapport is verslag gedaan van met het oog op deze advieswaarde uitgevoerde metingen en berekeningen. Daarover overweegt de Afdeling als volgt.

5.3. In het rapport van de Gezondheidsraad is op blz. 30 over endotoxinen opgemerkt dat in een advies uit 2010 mede op basis van experimenteel onderzoek onder mogelijk gevoelige personen een gezondheidkundige advieswaarde voor werknemers is afgeleid van 90 EU/m³. Bij blootstelling aan concentraties onder die advieswaarde lopen werknemers volgens dat advies geen gezondheidsrisico’s.

Vervolgens is vermeld dat rond veehouderijen gemeten waarden doorgaans lager liggen dan de advieswaarde, maar dat omwonenden of bepaalde groepen onder hen gevoeliger zouden kunnen zijn dan werknemers. Een mogelijke manier om daar in bepaalde situaties rekening mee te houden is het toepassen van een zogeheten intraspecies onzekerheidsfactor. Hoe groot die factor zou moeten zijn, valt op basis van de beschikbare kennis niet te zeggen. Als men, zo vermeldt het rapport, desondanks zou willen kiezen voor toepassing van een dergelijke onzekerheidsfactor, ligt bij de huidige stand van kennis de standaard factor 3 het meest voor de hand. De gezondheidkundige advieswaarde voor de algemene bevolking zou daarmee 30 EU/m³ bedragen. Op blz. 42 van het rapport is vermeld dat nader onderzoek naar het effect van blootstelling aan endotoxinen bij de algemene bevolking en mogelijke risicogroepen daarbinnen tot een beter onderbouwde advieswaarde kan leiden.

5.4. In het endotoxinerapport zijn op basis van metingen bij zes stallen endotoxinegehalten in van de stallen afkomstig stof bepaald. Deze gehalten zijn gebruikt in modelmatige verspreidingsberekeningen. Met die verspreidingsberekeningen is bezien of, als wordt voldaan aan de voor veehouderijen geldende normen voor (achtergrondwaarden van) zwevende deeltjes (PM₁₀) en geur, kan worden aangenomen dat ook wordt voldaan aan de waarde van 30 EU/m³. Uit de berekeningen volgt dat dit onder meer afhankelijk is van de gehouden diersoort en de achtergrondconcentraties in het gebied.

5.5. In het endotoxinerapport is vermeld dat de deels ontbrekende en gebrekkige invoergegevens tot onzekerheid in de uitkomsten leiden. Deze onzekerheden kunnen de uit-

komsten van de modelberekeningen aanzienlijk beïnvloeden.

In dat verband wordt erop gewezen dat de verdeling van de stofconcentraties en endotoxinegehalten sterk benaderend is ingeschat. Om de berekeningen nauwkeuriger te maken is meer kennis nodig.

Verder zijn de aerodynamische eigenschappen van de grote stofdeeltjes, die de depositiesnelheid bepalen, onbekend terwijl de resultaten van het verspreidingsmodel zeer gevoelig zijn voor de aannames hierover. Ook hier is aanvullend onderzoek gewenst.

Ook zijn systematische verschillen in stofuitstoot en endotoxinegehalten in het stof tussen bedrijven van dezelfde diersoort en stalcategorie niet meegenomen; de informatie hierover is nog ontoereikend om deze variatie in te schatten.

Verder zijn voor het goed onderbouwen van de endotoxine-emissies aanvullende metingen nodig, kan cumulatieve belasting door clusters van bedrijven op veel plaatsen van belang zijn - wat nader onderzoek vraagt - en is ook meer kennis van de gezondheidsimpact van endotoxineconcentraties gewenst om de juiste percentielwaarde (de waarde die aangeeft in welk deel van de gevallen de gehanteerde advieswaarde mag worden overschreden) te bepalen.

5.6. Gezien het voorgaande bestaat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, zowel wat betreft de voor blootstelling aan endotoxinen te hanteren advieswaarde als de wijze waarop kan worden berekend welke concentratie endotoxinen zal worden veroorzaakt door een veehouderij, in ieder geval thans nog een aanzienlijk aantal vragen waarvoor verder wetenschappelijk onderzoek is vereist. De conclusies van het advies van de StAB, waar [appellant] naar verwijst, nemen deze vragen niet weg, reeds omdat die zijn gebaseerd op het hierboven besproken endotoxinerapport. Het college heeft zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het bij de huidige wetenschappelijke stand van zaken niet heeft hoeven te onderzoeken of wordt voldaan aan de advieswaarde voor endotoxinen van 30 EU/m³. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat wat endotoxinen betreft er niet, zoals bijvoorbeeld wel bij geur is gebeurd, met een eenduidige wettelijke regeling is bepaald op welke wijze bestuursorganen de mogelijke gevolgen van de emissie van endotoxinen bij veehouderijen in hun besluitvorming moeten betrekken. Het is aan het college om bij het besluit over vergunningverlening te bepalen of en zo ja, welke maatregelen bij endotoxinen in het belang van de bescherming van het milieu nodig zijn.

Bij die bepaling heeft het college beoordelingsruimte.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in voormelde uitspraak van 25 juli 2018 ligt het op de weg van degene die zich beroept op het bestaan van een risico voor de volksgezondheid, waaronder vrees voor endotoxinen, aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk te maken dat de door het college gehanteerde toetsingskaders niet toereikend zijn. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant] niet aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk gemaakt dat de inrichting zodanige risico’s voor de volks-

gezondheid kan opleveren dat het college de gevraagde omgevingsvergunning om die reden had moeten weigeren of daaraan verdergaande voorschriften had moeten verbinden.

Het beroep van [appellant] op het voorzorgsbeginsel, dat voortvloeit uit de artikelen 2 en 8 van het EVRM, leidt niet tot een ander oordeel. Gezien het aanzienlijke aantal vragen waarvoor verder wetenschappelijk onderzoek is vereist over de te hanteren advieswaarde als de wijze waarop kan worden berekend welke concentratie endotoxinen zal worden veroorzaakt door een veehouderij, strekt dit beginsel niet zover dat het college desondanks toepassing had moeten geven aan een advieswaarde voor endotoxinen van 30 EU/m³. De rechtbank komt terecht tot dezelfde conclusie. Het betoog faalt.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Een agrariër te Ospel wil zijn vleeskuikenhouderij uitbreiden. Het college van burgemeester en wethouders van Nederweert (hierna: het college) verleent hiervoor een omgevingsvergunning eerste fase, zoals bedoeld in art. 2.1, eerste lid, aanhef en onder e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Appellant kan zich hiermee niet verenigen. Het geschil in hoger beroep spitst zich onder meer toe op de vraag of het college bij de beoordeling van de aangevraagde omgevingsvergunning zonder nader onderzoek voorbij mocht gaan aan de advieswaarde van 30 EU/m³ voor endotoxinen uit het door Wageningen University & Research opgestelde rapport 'Emissies van Endotoxinen uit veehouderij: emissiemetingen en verspreidingsmodellering' van juni 2016 (hierna: het endotoxine-rapport). Endotoxinen zijn celwandresten van bacteriën die vrijkomen bij intensieve veehouderij en een mogelijk gezondheidsrisico opleveren voor de mens. In lijn met haar eerdere uitspraak van 25 juli 2018 (ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, *M en R* 2018/103, m.nt. J. Kevelam) overweegt de Afdeling in r.o. 5.6 dat er ten aanzien van de te hanteren advieswaarden voor endotoxinen en de wijze waarop de endotoxinen uitstoot van een veehouderij kan worden berekend nog veel vragen bestaan en dat voor de beantwoording daarvan nader wetenschappelijk onderzoek nodig is. De Afdeling oordeelt net als eerder dat het college, vanwege het ontbreken van een wettelijke regeling over de wijze waarop de mogelijke gevolgen van emissies van endotoxinen bij de besluitvorming dienen te worden betrokken, beoordelingsruimte toekomt bij het bepalen of en zo ja welke maatregelen bij de emissie van endotoxinen noodzakelijk zijn in het belang van bescherming van het milieu. De

Afdeling overweegt voorts onder verwijzing naar de reeds aangehaalde uitspraak van 25 juli 2018 dat het op de weg van appellant ligt om aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk te maken dat het toetsingskader dat het college ten aanzien van endotoxinen hanteert, ontoereikend is. Nu appellant onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het door het college gehanteerde toetsingskader ontoereikend is, faalt zijn betoog ten aanzien van endotoxinen en concludeert de Afdeling dat het college zich *in redelijkheid* op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bij de huidige wetenschappelijke stand van zaken niet hoeft te onderzoeken of wordt voldaan aan de advieswaarde voor endotoxinen. In deze annotatie bespreken we de wetenschappelijke stand van zaken ten aanzien van endotoxinen in relatie tot de huidige jurisprudentie over omgevingsvergunningen voor het oprichten of wijzigen (van de werking) van een inrichting. Voor een overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van endotoxinen in relatie tot m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten verwijzen we naar de annotatie van Kevelam en Soppe bij de Afdelingsuitspraak van 22 mei 2019 (ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1632, *M en R* 2019/81), die eveneens in deze aflevering is opgenomen.

2. Bij de eerste oogopslag lijkt deze uitspraak dus weinig nieuws onder de zon te bieden. Toch is zij de moeite van het annoteren meer dan waard. De Afdeling laat zich in deze uitspraak namelijk expliciet uit over het voorzorgsbeginsel in relatie tot het risico van endotoxinen voor de gezondheid. Zij overweegt dat het voorzorgsbeginsel, dat – in elk geval voor de menselijke gezondheid – uit de artikelen 2 en 8 van het EVRM voortvloeit, niet zo ver strekt dat het college op grond daarvan de omgevingsvergunning had moeten weigeren, gelet op het grote aantal wetenschappelijke vragen dat nog bestaat ten aanzien van de risico's van endotoxinen voor de volksgezondheid. Daarnaast komen (juridische) discussies over het potentiële gezondheidsrisico van de emissies van endotoxinen in toenemende mate voor. In sommige gevallen, zoals in de zaak die tot bovenstaande uitspraak leidde, kiest het bevoegd gezag ervoor om de risico's van de emissies van endotoxinen (nog) niet te betrekken bij de beoordeling van een aangevraagde omgevingsvergunning milieu. In andere gevallen weigert het bevoegd gezag juist een dergelijke omgevingsvergunning te verlenen vanwege dezelfde potentiële risico's. Dat de Afdeling in bovenstaande uitspraak uitspreekt dat het niet onrechtmatig is dat het college de aangevraagde vergunning heeft verleend, betekent nog niet dat niet ook een weigering rechtmatig kan zijn, gelet op de aan het bevoegd gezag gegunde beoordelingsruimte. Een goede illustratie hiervan is te vinden in de rechtbankuitspraken van 12 april 2019 (Rb. Oost-Brabant 12 april 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:1973, *JBO* 2019/156, m.nt. D. van der Meijden & Rb. Oost-Brabant 12 april 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:1974). In deze zaken hanteren de bevoegde gezagen ter onderbouwing voor het (gedeeltelijk) weigeren van omgevingsvergunningen milieu de 'Notitie handelingsperspectieven veehouderij en volksgezondheid: endotoxine toetsingskader 1.0' (hierna: het endotoxine toetsingskader) als richtlijn (of: beleidsdocu-

ment) ter invulling van hun beoordelingsruimte bij de beoordeling van vergunningaanvragen waarbij de emissies van endotoxinen een rol spelen. Het endotoxine toetsingskader hanteert dezelfde advieswaarde van 30 EU/m³ voor endotoxinen als het endotoxinerapport. Daarnaast blijkt uit een andere Afdelingsuitspraak van 25 juli 2018 (ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:219:2496, *M en R* 2018/113, m.nt. M.A.A. Soppe) dat het risico van endotoxinen voor een bevoegd gezag ook een reden kan zijn om voor een project een milieueffectrapport te verlangen van de initiatiefnemer.

3. De motivering van de huidige jurisprudentielijn van de Afdeling ten aanzien van endotoxinen is grotendeels gebaseerd op het reeds aangehaalde endotoxinerapport. Dit rapport is een uitwerking van het in 2012 verschenen rapport 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen' van de Gezondheidsraad. Met dit rapport werd advies uitgebracht aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en die van Infrastructuur en Milieu. De advieswaarde van 30 EU/m³ voor endotoxinen is afkomstig uit dit rapport en is overgenomen in het endotoxinerapport. Deze advieswaarde voor omwonenden is afgeleid van een advieswaarde van 90 EU/m³ voor werknemers en is berekend door middel van toepassing van een zogeheten intraspecies onzekerheidsfactor. De Gezondheidsraad concludeert in haar rapport dat op basis van de huidige wetenschappelijke kennis niet te zeggen valt hoe groot die onzekerheidsfactor precies moet zijn. Als dan toch een onzekerheidsfactor moet worden gehanteerd, lijkt de standaardfactor van 3 het meest geschikt. Op pagina 42 van het rapport van de Gezondheidsraad valt te lezen dat nader onderzoek naar de effecten van endotoxinen op de volksgezondheid kan leiden tot een beter onderbouwde advieswaarde. Uit lezing van pagina 6 van het 'Advies Gezondheidsrisico's rond veehouderijen: vervoladvies' van de Gezondheidsraad van februari 2018 blijkt dat er sinds 2012 geen concrete nadere gegevens zijn over de gezondheidsrisico's van endotoxinen. Endotoxinen verspreiden zich gemakkelijk via fijnstof (PM10). In het endotoxinerapport wordt derhalve gezien of stalsystemen die voldoen aan de wettelijke grenswaarden voor fijnstof daarmee eveneens voldoen aan de advieswaarde van 30 EU/m³ voor endotoxinen. Het antwoord op deze vraag blijkt afhankelijk van de gehouden diersoort en de achtergrondconcentraties van endotoxinen in het gebied. Uit het endotoxinerapport blijkt voorts dat meer wetenschappelijke kennis noodzakelijk is om de berekeningen in het rapport betrouwbaarder te maken. De Afdeling behandelt de onzekerheden uit het endotoxinerapport in r.o. 5.5 van de hier geannoteerde uitspraak.

4. Gelet op de wetenschappelijke onzekerheden die nog bestaan over de risico's van blootstelling aan endotoxinen voor de gezondheid begrijpen we de keuze van de Afdeling om het bevoegd gezag – in de door Duk geïntroduceerde terminologie – beoordelingsvrijheid toe te kennen bij beantwoording van de vraag of, en zo ja, hoe het de risico's van de emissies van endotoxinen betreft bij de besluitvorming in het kader van een aangevraagde omgevingsvergunning milieu. We constateren echter wel dat deze – in de terminologie die de Afdeling bestuursrechtspraak in ieder geval hanteert na het jaarver-

slag over 2017 – beoordelingsruimte, grote onzekerheid kan veroorzaken bij agrariërs met uitbreidingsplannen en hun omwonenden. Uit de onder 2 in deze annotatie aangehaalde rechtbankuitspraken blijkt immers dat het bevoegd gezag ook de beoordelingsruimte toekomt om een omgevingsvergunning te weigeren op grond van een beleidsnotitie die dezelfde advieswaarde van 30 EU/m³ voor endotoxinen hanteert als het rapport van de Gezondheidsraad en het endotoxinerapport. In beide uitspraken overweegt de rechtbank terecht dat er geen Afdelingsjurisprudentie bestaat die bij het ontbreken van een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht de beoordelingsruimte van het bevoegd gezag dusdanig beperkt dat het bevoegd gezag niet bevoegd zou zijn om een omgevingsvergunning te weigeren. Art. 2.14 Wabo brengt immers met zich dat een omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen (van de werking) van een inrichting slechts kan worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu. Indien er door wetenschappelijke lacunes nog geen maatregelen of voorschriften bestaan om het milieu, waaronder overigens ook gewoon de menselijke gezondheid valt, te beschermen tegen de ongewenste gevolgen van endotoxinen, kan een omgevingsvergunning dus worden geweigerd, tenzij het bevoegd gezag in redelijkheid niet kon komen tot de wijze waarop het de mogelijke gevolgen van endotoxinen heeft betrokken bij de besluitvorming. Die laatste conclusie lijkt ons – mede gelet op het voorzorgsbeginsel – nog niet zo snel te trekken. De rechtbank komt in de beide aangehaalde uitspraken tot dezelfde conclusie en verwijst daarbij naar de Afdelingsuitspraak van 14 september 2016 (ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2457). De conclusie lijkt dus dat de mate waarin een omwonende zich met succes kan verzetten tegen de uitbreidingsplannen van een nabijgelegen veehouderij sterk afhangt van de wijze waarop het bevoegd gezag in een concreet, individueel geval of op grond van een vast gedragslijn (beleid) invulling geeft aan zijn beoordelingsruimte. In het voor de omwonende meest ongunstige geval moet hij aan de hand van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten aannemelijk maken dat het toetsingskader dat het bevoegd gezag hanteert niet toereikend is. Gelet op de wetenschappelijke lacunes die de Afdeling zelf al in haar uitspraken over de kennis over de gevolgen van de emissies van endotoxinen noemt, lijkt dat een welhaast onmogelijke opgave.

5. Uit de reeds aangehaalde rechtbankuitspraken van 12 april 2019 blijkt dat de wetenschap op het gebied van endotoxinen niet heeft stilgestaan. De rechtbank verwijst in deze uitspraken namelijk ook naar bevindingen uit het 'Onderzoek veehouderij en gezondheid omwonenden' (hierna: VGO-onderzoek 2) van het RIVM uit 2017. In dit rapport wordt een verband gevonden tussen de kans op het krijgen van een longontsteking en de afstand tot de dichtstbijzijnde geiten- of kippenhouderij. Daarnaast wordt in dit onderzoek ook geconcludeerd dat de hoeveelheid endotoxinen in de lucht nabij veehouderijen substantieel groter is dan elders. De uitkomsten van dit onderzoek lijken voor de rechtbank voldoende aanleiding om aan te nemen dat endotoxinen een potentieel risico vormen voor de volksgezondheid. Daarmee acht de rechtbank het hanteren van

de advieswaarde van 30 EU/m³ voor endotoxinen door het college niet onredelijk. In haar uitspraak van 14 maart 2019 doet de Rechtbank Zeeland-West-Brabant iets soortgelijks (ECLI:NL:RBZWB:2019:1105). De rechtbank laat de weigering van een omgevingsvergunning voor de uitbreiding van een geitenhouderij in stand op grond van het voorzorgsbeginsel. De rechtbank verwijst daarbij naar het VGO-onderzoek 2 en concludeert dat uit dit onderzoek blijkt dat er een relatie bestaat tussen het wonen in de nabijheid van een geitenhouderij en het aantal longontstekingen in de omgeving. Hoewel de exacte oorzaak van het verhoogde risico op een longontsteking (nog) niet is aangetoond, oordeelt de rechtbank dat weigering op grond van de toepassing van het voorzorgsbeginsel gerechtvaardigd is. De rechtbank onderbouwt die conclusie ook met een verwijzing naar het latere rapport van de Gezondheidsraad van 14 februari 2019: 'Veehouderij en Gezondheid Omwonenden III – Longontsteking in de nabijheid van geiten- en pluimveehouderijen' (hierna: VGO-onderzoek 3). In dit rapport ziet de rechtbank een bevestiging van de conclusies uit het VGO-onderzoek 2. Opmerkelijk is dat in de VGO onderzoeken 2 & 3 evenwel (nog) geen rechtstreeks causaal verband tussen de hoeveelheid endotoxinen in de lucht en een toename in het aantal luchtweginfecties kan worden gevonden.

6. Waar de Afdeling dus onder verwijzing naar het endotoxinerapport vooralsnog concludeert dat het voorzorgsbeginsel nog niet zo ver strekt dat een omgevingsvergunning voor het uitbreiden van een veehouderij *moet* worden geweigerd vanwege het mogelijk aan endotoxinen verbonden risico voor de volksgezondheid, concluderen verschillende rechtbanken onder verwijzing naar de VGO rapporten dat de gezondheidsrisico's voor omwonenden van veehouderijen, die potentieel door endotoxinen worden veroorzaakt, voldoende aanleiding zijn om vergunning op grond van het voorzorgsbeginsel in redelijkheid te kunnen weigeren. Zowel de lijn van de Afdeling als de lijn van de in deze annotatie aangehaalde rechtbankuitspraken zijn verdedigbaar, juist omdat de Afdeling het bevoegd gezag beoordelingsruimte toekent in de wijze waarop het risico van endotoxinen wordt meegewogen in een omgevingsvergunning milieu. Hoewel de VGO-rapporten in belangrijke mate bijdragen aan de kennis over endotoxinen, lijkt er evenwel nog altijd geen algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht te bestaan dat blootstelling aan endotoxinen rechtstreeks gerelateerd is aan specifieke gezondheidsklachten. In de (nabije) toekomst zal ongetwijfeld meer onderzoek plaatsvinden naar de potentieel schadelijke effecten van endotoxinen. Tot die tijd lijkt de jurisprudentielijn waarin de Afdeling het bevoegd gezag beoordelingsruimte toekent ten aanzien van endotoxinen ons een juridisch verdedigbare keuze. Ook een lijn waarin het bevoegd bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning rekening moet houden met de mogelijke risico's van endotoxinen, maar waarbij het vrijheid heeft ten aanzien van de wijze waarop het dat doet (vgl. Rb. Oost-Brabant 12 april 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:1974, met name r.o. 4.3, laatste volzin) lijkt ons evenwel gerechtvaardigd. Het is niet gemakkelijk om in te schatten of de Afdeling deze lijn van de rechtbank

in stand zal laten. Tot nu toe verwijst de Afdeling in haar jurisprudentie over endotoxinen alleen naar conclusies uit de rapporten van de Gezondheidsraad en het endotoxine-rapport, terwijl de VGO-onderzoeken in bovenstaande zaak in elk geval in hoger beroep wel beschikbaar waren. Wellicht dat appellanten deze onderzoeken in hoger beroep bij de Afdeling nog niet voldoende als onderbouwing van hun beroepsgronden hebben aangedragen. Het verder inperken van de beoordelingsruimte van het bevoegd gezag dan de Rechtbank Oost-Brabant nu lijkt te doen, lijkt ons echter vanwege het aanzienlijke aantal wetenschappelijke vragen dat nog bestaat ten aanzien van endotoxinen, de rechtsvormende taak van de rechter te buiten gaan.

7. Het moge duidelijk zijn dat de huidige jurisprudentielijn van de Afdeling ten aanzien van endotoxinen voor de praktijk nog onbevredigend is, ook al is zij wel juridisch verdedigbaar. Zolang het bevoegd gezag beoordelingsruimte toekomt bij de wijze waarop het de risico's van endotoxinen betreft in het kader van art. 2.14 Wabo, is de kans op een succesvol beroep tegen een omgevingsvergunning grotendeels afhankelijk van de wijze waarop het bevoegd gezag invulling heeft gegeven aan de beoordelingsruimte. Duidelijk is dat bevoegde gezagen die met het voorzorgsbeginsel in het achterhoofd de advieswaarde van 30 EU/m³ voor endotoxinen als weigeringsgrond hanteren en dat vooraf duidelijk maken, op dit moment bij de Rechtbank Oost-Brabant op begrip kunnen rekenen. Of de door de Rechtbank Oost-Brabant ingezette jurisprudentielijn op evenveel begrip van de Afdeling kan rekenen, moet de toekomst uitwijzen. Bij het ontbreken van een helder landelijk wettelijk kader voor het betrekken van de (mogelijke) gevolgen van de verspreiding van endotoxinen bij de besluitvorming over de omgevingsvergunning milieu, zal naar ons oordeel onzekerheid blijven bestaan.

Bjorn Bleumink en Kars de Graaf

M en R 2019/77

Rechtbank Oost-Brabant 1 mei 2019, nr. 01/997003-14
(Van Vliet, Van Ekert, Vermeulen)
m.nt. M. Velthuis

(art. 36e Sr)

ECLI:NL:RBOBR:2017:420
ECLI:NL:RBOBR:2019:2492

Ontneming.

Het Openbaar Ministerie heeft gevorderd een ontnemingsmaatregel op te leggen van ongeveer EUR 12,5 miljoen. De rechtbank schat het door veroordeelde door middel van de strafbare feiten waarvoor hij is veroordeeld en andere strafbare feiten verkregen voordeel op euro 374.072,-. Er zijn geen omstandigheden die nopen tot matiging van het te ontnemen bedrag. De recht-